

TESIS

PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI SELATAN DALAM MEMUNGUT PAJAK AIR PERMUKAAN

IMPLEMENTATION OF SOUTH SULAWESI PROVINCIAL GOVERNMENT'S AUTHORITY IN COLLECTING SURFACE WATER TAXES



OLEH :

BULQIS MUSLICH

P3600210046

**Disusun dan diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Program Pascasarjana
Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin.**

**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2013

PERSETUJUAN PEMBIMBING

**PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI
SELATAN DALAM MEMUNGUT PAJAK AIR PERMUKAAN**

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH

BULQIS MUSLICH

P3600210046

Menyetujui Komisi Penasihat

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H

Nip. 195701011986011001

Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.,

Nip. 196411231990022001

MENGETAHUI

Ketua Program Studi Magister Kenotariatan

Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si

Nip. 196006211986012001

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Nama : BULQIS MUSLICH

Nim : P3600210046

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul "PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI SELATAN DALAM MEMUNGUT PAJAK AIR PERMUKAAN", adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya dalam tesis tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya di atas tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, yang berupa pencabutan tesis dan gelar saya yang telah diperoleh dari tesis tersebut.

Makassar, 13 Juli 2013

Yang membuat pernyataan,

BULQIS MUSLICH

PRAKATA

Puji dan syukur penulis persembahkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan rahmat hidayah dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul “Tinjauan Hukum Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan Dalam Memungut Pajak Air Permukaan (Studi Pajak Air Permukaan Atas Sumber Daya Air Yang Digunakan Oleh Plta Bakaru Pinrang)”, sebagai salah satu syarat guna menempuh ujian akhir dan meraih gelar Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin Makassar.

Dengan segala hormat penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H, M.H., selaku pembimbing utama dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H, M.H, selaku pembimbing pendamping atas bimbingan dan arahan yang telah diberikan dalam penyelesaian tesis ini.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga disampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dr. Idrus A. Paturussi, Sp.B, Sp.Bo, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh pembantu Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Aswanto, S.H, M.H, DFM, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, serta seluruh Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

3. Ibu Dr. Nurfaidah Said, S.H, M.H, M.Si, selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin, beserta staf pengelola Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Prof. Dr. Abrar Saleng, S.H, M.H, Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H, M.H, dan Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H, M.H, selaku Tim Penguji.
5. Para Guru Besar dan Dosen Pengajar pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin.
6. Seluruh teman-teman mahasiswa angkatan 2010 Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam penyelesaian tesis ini.

Dengan rasa hormat dan cinta kasih penulis secara khusus mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua penulis yaitu Ayahanda Almarhum Muslich Nur Jaya dan Ibunda Andi Hanisah, Saudara-saudaraku Lisa Tenriesa Muslich, Muh. Ridho Saddakati Muslich, Muh. Syaifullah Muslich dan Akhmad Fadel Muslich atas restu dan doa serta segala dukungan moral dan materiil yang tak akan terbatas

Semoga budi baik dan segala yang diberikan dibalas setimpal oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Makassar, 31 Mei 2013

Bulqis Muslich

ABSTRAK

BULQIS MUSLICH. *Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam Memungut Pajak Air Permukaan* (dibimbing oleh Achmad Ruslan dan Sri Susyanti Nur).

Penelitian ini bertujuan mengetahui kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan (Pemprov Sulsel) dalam memungut pajak air permukaan PLTA Bakaru dan mengetahui implikasi hukum atas undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah terhadap penerimaan pendapatan pajak daerah bagi Sulawesi Barat (Sulbar).

Penelitian ini adalah penelitian empiris, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti dan menelaah fakta-fakta yang didapat melalui wawancara dan dikaji berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang terkait melalui teknik analisis deskriptif kualitatif terhadap bahan hukum yang berkenaan dengan objek penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penarikan pajak air permukaan telah dilaksanakan sepenuhnya oleh Pemprov Sulsel sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Perda Provinsi Sulsel No 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah, serta Peraturan Gubernur Sulsel No 23 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Provinsi Sulsel No 10 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah Khusus Pajak Air Permukaan. PLTA Bakaru sebagai objek pajak penarikan pajak air permukaan karena pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan dilakukan lokasinya berada di Kabupaten Pinrang (Sulsel). Implikasi hukum atas penerapan undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah terhadap penerimaan pendapatan pajak daerah bagi Sulbar mengalami kerugian yang berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah (PAD)-nya karena tidak adanya pemasukan potensi dari pajak air permukaan yang dipungut oleh PLTA Bakaru. Pemerintah Sulbar sudah mengeluarkan anggaran yang cukup besar untuk menjaga lingkungan sekitar DAS Mamasa, tetapi tidak mendapat pemasukan dari potensi lingkungan di sekitar DAS.

Kata kunci: kewenangan pemerintah daerah, pajak daerah, pajak air permukaan.

ABSTRACT

BULQIS MUSLICH. *Implementation of the Government Authorities of South Sulawesi Province, to Levy a Tax on Surface Water* (supervised by **Achmad Ruslan** and **Sri Susyanti Nur**).

This research is aimed to reveal the authority of South Sulawesi province government to levy a tax on surface water of PLTA Bakaru and to find out the legal implication of the application of the tax law area and regional retribution against the tax revenue for the region of West Sulawesi.

The empirical research is conducted by researching and finding out the facts obtained through interviews and reviewed based on related legislations through qualitative analysis techniques towards legal material relating to the object of research.

The result indicate that the taxation of surface water has been implemented fully by the government of South Sulawesi province in accordance with the authority given by law No 28 in 2008 about local tax about ant county levy, the regional of South Sulawesi province regulation No 10 in 2010 about local tax, as well as the South Sulawesi governor regulation of South Sulawesi province No 10 in 2010 about regional tax of special surface water tax. PLTA Bakaru as an object of surface water taxation since the withdrawal and or the use of surface water is taken from Pinrang regency of South Sulawesi province. The legal implication of the application of the local taxation, due to this, West Sulawesi suffered losses affecting its Provincially Generated Revenue (PGR) due to the absence of income taxation of surface water of PLTA Bakaru. The government of West Sulawesi had pulled out a large number of budgets to keep the environment around Mamasa DAS but does not get the income from environmental potency around the DAS.

Keywords: Authority of regional government, Local tax, Surface water tax

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Pajak	11
1. Pengertian Pajak	11
2. Fungsi Pajak	13
3. Pemungutan Pajak	16
a. Dasar Pemungutan Pajak	16
b. Asas-asas Pemungutan Pajak	17
c. Sistem Pemungutan Pajak	18
4. Jenis-jenis Pajak	22
5. Kedudukan Hukum Pajak	25
6. Tujuan Hukum Pajak	26
B. Tinjauan Umum tentang Pajak Daerah	28

1. Pengertian dan Dasar Hukum Pajak Daerah	28
2. Jenis Pajak dan Objek Pajak Daerah.....	30
a. Jenis Pajak Daerah	30
b. Objek Pajak Daerah	35
3. Subjek Pajak dan Wajib Pajak Daerah	36
C. Retribusi Daerah	40
1. Pengertian Retribusi Daerah.....	40
2. Objek dan Subjek Retribusi Daerah	41
D. Pajak Air Permukaan	45
1. Pengertian Pajak Air Permukaan	45
2. Dasar Hukum Pemungutan Pajak Air Permukaan	46
3. Objek Pajak Air Permukaan	47
4. Subjek dan Wajib Pajak Air Permukaan	48
E. Tinjauan Umum Tentang Air.....	49
1. Pengertian Air	49
2. Karakteristik dan Sifat-sifat Air	51
3. Pengertian Sumber Daya Air	55
4. Klasifikasi Sumber Daya Air.....	55
F. Landasan Teori	58
1. Teori Kewenangan	58
2. Teori Tujuan Hukum	63
G. Bagan Kerangka Pikir	68
H. Definisi Operasional	69

BAB III METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian	71
B. Tipe dan Metode Pendekatan	71
C. Populasi dan Sampel	72
a. Populasi	72

b. Sampel	72
D. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	73
a. Bahan Hukum Primer	73
b. Bahan Hukum Sekunder	73
E. Teknik dan Metode Pengumpulan Data	73
F. Analisis Data	74

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan Dalam Memungut Pajak Air Permukaan PLTA Bakaru	75
1. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan Berdasarkan Undang-Undang	75
2. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan Berdasarkan Peraturan Daerah	90
3. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Berdasarkan Peraturan Gubernur	94
4. Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan Dalam Memungut Pajak Air Permukaan	100
B. Implikasi Hukum Atas Penerapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Penerimaan Pendapatan Pajak Daerah Bagi Sulawesi Barat.	110
1. Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sulawesi Barat.....	110
2. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat Terhadap Lingkungan di Daerah Aliran Sungai Mamasa	121

BAB V PENUTUP	135
A. Kesimpulan	135
B. Saran	136

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi yang terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menyelenggarakan pemerintahan tersebut, daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan undang-undang.

Pajak merupakan sumber penerimaan negara yang sangat penting dalam menopang pembiayaan pembangunan yang bersumber dari dalam negeri. Besar kecilnya pajak akan menentukan kapasitas anggaran negara dalam membiayai pengeluaran negara baik untuk pembiayaan pembangunan maupun untuk pembiayaan anggaran rutin. Oleh karena itu guna mendapatkan penerimaan Negara yang besar

dari sektor pajak, maka dibutuhkan serangkaian upaya yang dapat meningkatkan baik subjek maupun objek pajak.

Pajak sudah menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan suatu Negara. Dari pajak inilah Negara membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintahan dan pembangunan, begitupun dengan daerah. Melalui reformasi perpajakan dengan perubahan undang-undang secara berkesinambungan tersebut, maka hukum pajak sebagai perangkat sosial diharapkan mampu menyesuaikan dengan perkembangan yang ada di masyarakat.

Pajak daerah dan retribusi daerah pada dasarnya merupakan salah satu perwujudan kegotongroyongan nasional dalam pembiayaan Negara dan pembangunan nasional, sehingga pengenaannya harus memperhatikan prinsip legal, kepastian hukum, keadilan dan kesederhanaan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah memberikan wewenang secara hukum kepada daerah dalam hal memungut pajak daerah dan retribusi daerah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 22 UU No.12 Tahun 2008 tentang Hak dan Kewajiban Daerah.

Selain undang-undang tersebut di atas, ada pula ketentuan mengenai Pajak Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, yang terdiri dari Pajak Provinsi (Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar

Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, Pajak Rokok) dan Pajak Kabupaten/Kota (Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam Dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan). Daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak daerah tersebut. Jenis pajak provinsi, kabupaten/kota tersebut dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan atau disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Khusus untuk daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom, seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, jenis pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari pajak untuk daerah provinsi dan pajak untuk daerah kabupaten/kota.¹

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka dengan ini menetapkan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi daerah, sekaligus menetapkan pengaturan untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan daerah dan retribusi daerah.

Untuk daerah provinsi, jenis Pajak yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut telah memberikan sumbangan yang besar

¹ Marihot Pahala Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Rajawali Pers, 2010, Jakarta, Hal. 64-65

terhadap APBD. Namun, karena tidak adanya kewenangan provinsi dalam penetapan tarif pajak, provinsi tidak dapat menyesuaikan penerimaan pajaknya. Oleh karena itu, ketergantungan provinsi terhadap dana alokasi dari pusat masih tetap tinggi. Keadaan tersebut juga mendorong provinsi untuk mengenakan pungutan retribusi baru yang bertentangan dengan kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang².

Hasil penerimaan Pajak dan Retribusi diakui belum memadai dan memiliki peranan yang relatif kecil terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) khususnya bagi daerah kabupaten dan kota. Sebagian besar pengeluaran APBD dibiayai dana alokasi dari pusat. Dalam banyak hal, dana alokasi dari pusat tidak sepenuhnya dapat diharapkan menutup seluruh kebutuhan pengeluaran Daerah. Oleh karena itu, pemberian peluang untuk mengenakan pungutan baru yang semula diharapkan dapat meningkatkan penerimaan Daerah, dalam kenyataannya tidak banyak diharapkan dapat menutupi kekurangan kebutuhan pengeluaran tersebut. Dengan kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang hampir tidak ada jenis pungutan Pajak dan Retribusi baru yang dapat dipungut oleh Daerah. Oleh karena itu, hampir semua pungutan baru yang ditetapkan oleh Daerah memberikan dampak yang kurang baik terhadap iklim investasi. Banyak pungutan Daerah yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi karena

² [www.http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/334/jbptunikompp-gdl-diraagusti-16660-4-babii.pdf](http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/334/jbptunikompp-gdl-diraagusti-16660-4-babii.pdf), diakses pada tanggal 14 February 2013.

tumpang tindih dengan pungutan pusat dan merintang arus barang dan jasa antar daerah³.

Pada dasarnya kecenderungan daerah untuk menciptakan berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan kepentingan umum dapat diatasi oleh Pemerintah dengan melakukan pengawasan terhadap setiap Peraturan Daerah yang mengatur Pajak dan Retribusi tersebut. Undang-undang memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk membatalkan setiap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Undang-Undang dan kepentingan umum. Peraturan Daerah yang mengatur Pajak dan Retribusi dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari kerja sejak ditetapkan harus disampaikan kepada Pemerintah. Dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah yang mengatur Pajak dan Retribusi.

Persoalan perpajakan tidak jarang menimbulkan sengketa mengenai pihak mana yang berwenang untuk menarik pajak. Seperti untuk pajak air permukaan sering menimbulkan permasalahan ketika terdapat dua provinsi yang merasa berwenang untuk menarik pajak air permukaan. Hal ini timbul apabila air permukaan itu melintasi dua atau tiga daerah baik provinsi maupun kabupaten atau kota. Dalam posisi atau kondisi seperti ini tentunya terjadi tarik menarik kepentingan dan

³ *Ibid.*

kewenangan terutama dalam masalah kewenangan dan hak untuk menarik pajaknya. Sebagai contoh misalnya dalam kasus pajak air permukaan PLTA Bakaru yang terletak di kabupaten Pinrang.

Pada awalnya, Provinsi Sulawesi Barat adalah provinsi hasil pemekaran dari Provinsi Sulawesi Selatan. Provinsi yang merupakan Provinsi ke-33 dan diresmikan sejak 5 Oktober 2004 berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat, dengan ibukota provinsi adalah Mamuju – Kabupaten Mamuju. Wilayah Provinsi Sulawesi Barat meliputi 5 (lima) Kabupaten yaitu: Kabupaten Mamuju Utara, Kabupaten Mamuju, Kabupaten Majene, Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa⁴.

Secara historis, sebelum berlakunya Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tingkat kabupaten di Sulawesi Barat yakni Kabupaten Mamasa mendapatkan pembagian pajak air permukaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang kemudian dikuatkan dengan Perda Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 3 Tahun 2002. Setelah terbentuknya Provinsi Sulawesi Barat dan berlakunya Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat sudah tidak mendapatkan pembagian pajak air permukaan PLTA Bakaru dan PLN dikarenakan lokasi PLTA Bakaru berada di daerah Kabupaten Pinrang Provinsi Sulawesi Selatan.

⁴ *Sejarah Terbentuknya Sulawesi Barat*, www.tomandar.mywapblog.com/sejarah-terbentuknya-sulawesi-barat.xhtml, diakses pada tanggal 20 Februari 2013

Pasal-pasal yang dianggap bertentangan dan merugikan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam hal memungut pajak Air Permukaan PLTA Bakaru yaitu; pada Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berbunyi "*Objek Pajak Air Permukaan adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan*", Pasal 25 ayat (2) UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur bahwa "*Pajak Air Permukaan yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat air berada*", dan Pasal 94 ayat (2) yang berbunyi "*Khusus untuk penerimaan Pajak Air Permukaan dari sumber air yang berada hanya pada 1 (satu) wilayah kabupaten/kota, hasil penerimaan Pajak Air Permukaan dimaksud diserahkan kepada kabupaten/kota yang bersangkutan sebesar 80% (delapan puluh persen)*". Hal ini mengakibatkan turunnya Pendapatan Asli Daerah bagi Sulawesi Barat.

Ketiga pasal tersebut di atas dianggap melanggar hak konstitusional Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat untuk menarik dan mendapat sumber pendapatan atas potensi alam yang dimiliki oleh Mamasa. Pada Pasal 21 ayat (1) UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, kata pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan tersebut membuat Provinsi Sulawesi Barat tidak dapat menarik atau menikmati Pajak Air Permukaan dari PLN Sulselbarata dimana sumber air berada di wilayah Kabupaten Mamasa (DAS Mamasa), historis pembagian dana bagi hasil PLTA Bakaru Pemerintah Kabupaten

Polewali Mamasa dan Kabupaten Mamasa pernah menikmati dana bagi hasil dimaksud.

Selanjutnya pada Pasal 25 ayat (2) UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pasal tersebut menjadikan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat (Kabupaten Mamasa) tidak dapat memungut, menarik dan menikmati pajak air permukaan dikarenakan pasal ini hanya menekankan pada tempat air berada bukan sumber air berasal, dimana jelas daerah hulu dan hilir berada di daerah Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat sedangkan muara berada di Kabupaten Pinrang Sulawesi Selatan. Ketentuan dalam Pasal 94 ayat (2) membuat Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat (Kabupaten Mamasa) tidak dapat menikmati dan memungut pajak air permukaan mengingat PLTA Bakaru yang berada di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan dialiri oleh DAS Mamasa yang bersumber dari wilayah Provinsi Sulawesi Barat.

Selain itu, untuk menanggulangi terjadinya sedimentasi akibat erosi yang tentunya mempengaruhi volume waduk yang akan menggerakkan turbin PLTA Bakaru yang menentukan proses pasokan listrik dilakukan oleh BPDAS Lariang yang berkedudukan di Mamuju, Dinas Kehutanan Kabupaten Mamasa, Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Barat melakukan program penghijauan dan rehabilitasi hutan, serta menjaga seluruh ekosistem lingkungan terkhusus DAS Mamasa. Namun di sisi lain Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat tidak mendapatkan keuntungan ekonomi atas pemanfaatan DAS Mamasa

oleh PLN Sulselbarata. Hal inilah yang juga menjadi dasar pihak Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat menuntut untuk dilakukannya pembagian pajak. Sementara pihak Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan berdalih bahwa pihaknyalah yang berhak untuk menarik pajak air permukaan atas PLTA Bakaru karena pengelolaan air permukaan di PLTA Bakaru berada di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan.

Untuk lebih memahami bagaimana pelaksanaan kewenangan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam memungut Pajak Air Permukaan atas sumber daya air yang digunakan atau dimanfaatkan oleh PLTA Bakaru Pinrang, penulis ingin mengkajinya lebih lanjut dalam suatu isu sentral dengan menggunakan indikator kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat serta bagaimana implikasi berlakunya Undang-undang Pajak terhadap kedua provinsi tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Sejauhmana pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam memungut Pajak Air Permukaan PLTA Bakaru?
2. Bagaimana implikasi hukum atas penerapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

terhadap penerimaan pendapatan pajak daerah bagi Sulawesi Barat?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam memungut pajak air permukaan PLTA Bakaru.
2. Untuk mengetahui implikasi hukum atas penerapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap penerimaan pendapatan pajak daerah bagi Sulawesi Barat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara Teoritis

Dalam penelitian ini, penulis berharap hasilnya mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum khususnya dalam lingkup hukum perpajakan.

2. Manfaat secara praktis

Selain kegunaan teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis kepada semua pihak yang terkait dengan masalah pajak air permukaan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pajak

1. Pengertian Pajak

Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah, di samping retribusi daerah. Pengertian pajak secara umum telah diajukan oleh para ahli, misalnya Rochmat Soemitro yang merumuskan: “pajak ialah iuran rakyat kepada kas Negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintahan) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (*tegen prestatie*) untuk membiayai pengeluaran umum (*publike uitgaven*), dan yang digunakan sebagai alat pencegah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan⁵.

Pendapat ini kemudian disempurnakan kembali oleh ahli yang sama sebagai berikut, “Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas Negara, untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*.⁶

Menurut Adriani, “pajak adalah iuran kepada Negara yang dapat dipaksakan yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi

⁵ Adrian sutedi, *Hukum Pajak dan Retribus Daerah*, Penerbit Ghalia Indonesia Cetakan Pertama, 2008, Bogor, Hal. 55

⁶ *Ibid*

kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan berguna untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”⁷.

Hukum pajak sebagai bagian ilmu hukum memiliki istilah yang berbeda-beda karena penggunaan bahasa yang menyebabkannya. Dalam literatur berbahasa Inggris, hukum pajak disebut *tax law*, kemudian dalam bahasa Belanda disebut *belasting recht*. Sementara itu, dalam literatur berbahasa Indonesia digunakan istilah selain hukum pajak juga hukum Fiskal. Sebenarnya hukum pajak dengan hukum fiskal memiliki substansi yang berbeda. Hukum pajak hanya sekadar membicarakan tentang pajak sebagai objek kajiannya, sedangkan hukum fiskal meliputi pajak dan sebagian keuangan Negara sebagai objek kajiannya⁸.

Definisi Soeparman Soemahamidjaja dalam disertasinya yang berjudul “Pajak Berdasarkan Asas Gotong Royong”, Universitas Padjajaran, Bandung, 1964;

“Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum”⁹.

Adapun yang menjadi ciri-ciri pajak yaitu sebagai berikut¹⁰:

- a. Iuran rakyat kepada Negara.

⁷ *Ibid*

⁸ Muhammad Djafar Saidi, *Pembaruan Hukum Pajak*, Cetakan Kedua Revisi, PT. Raja Grafindo Persada, 2010, Jakarta, Hal. 1

⁹ Erly Suandi, *Hukum Pajak*, Penerbit Salemba Empat, 2011, Jakarta, Hal. 9

¹⁰ Oyok Abuyamin, *Perpajakan Pusat dan Daerah*, Penerbit Humaniora, 2010, Bandung, Hal. 2-3

- b. Pajak dipungut oleh Negara (oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah).
- c. Pajak dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.
- d. Pemungutan pajak dapat dipaksakan.
- e. Pemungutan pajak merupakan alih dana dari wajib pajak sebagai pembayar pajak (sektor swasta) kepada pemungut pajak/pengelola pajak (Negara/pemerintah).
- f. Pajak mempunyai fungsi *budgeter* (mengisi kas Negara/anggaran Negara) dan fungsi *regulerent* (mengatur kebijakan Negara dibidang sosial dan ekonomi).
- g. Tanpa ada kontraprestasi (imbalan) secara langsung yang bersifat individual.
- h. Hasil penerimaan pajak digunakan untuk membiayai tugas umum Negara/pemerintah, baik rutin maupun pembangunan dalam rangka upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

2. Fungsi Pajak

Pajak sebagai sebuah realitas yang ada di masyarakat mempunyai fungsi tertentu. Pada umumnya dikenal adanya dua fungsi utama pajak, yaitu:

1. Fungsi Anggaran (*budgeter*).

Disebut juga fungsi fiskal, yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya, sesuai dengan

undang-undang yang berlaku yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran Negara.

Fungsi pajak sebagai *budgeter* yang merupakan fungsi utama pajak dan fungsi fiskal ialah suatu fungsi dimana pajak dipergunakan sebagai alat untuk memasukkan dana secara optimal ke kas Negara dan kas daerah (pajak daerah) berdasarkan Undang-undang Perpajakan yang berlaku. Segala pajak untuk keperluan Negara harus berdasarkan undang-undang¹¹.

Pajak mempunyai fungsi sebagai alat atau instrumen yang digunakan untuk memasukkan dana sebesar-besarnya ke dalam kas Negara. Dalam hal ini fungsi pajak lebih diarahkan sebagai instrumen penarik dana dari masyarakat untuk dimasukkan ke dalam kas Negara. Dana dari pajak itulah yang kemudian digunakan sebagai penopang bagi penyelenggaraan dan aktivitas pemerintahan¹².

Dalam upaya meningkatkan penerimaan perpajakan, pemerintah secara konsisten melakukan berbagai upaya pembenahan baik aspek kebijakan maupun aspek sistem dan administrasi perpajakan melalui hal-hal berikut ini¹³:

- a. Amandemen undang-undang perpajakan.
- b. Modernisasi kantor pajak.

¹¹ Adrian Sutedi, *Op. Cit*, Hal. 49

¹² Y. Sri Pudyatmoko, *Pengantar Hukum Pajak*, CV. Andi Offset, 2009, Yogyakarta, Hal. 16

¹³ Erly Ssuandy, *Op. Cit*, Hal 12-13

- c. Ekstensifikasi dan intensifikasi.
 - d. *Extra effort* dalam pemeriksaan dan penagihan pajak.
 - e. Pembangunan *data base* terintegrasi.
 - f. Penyediaan layanan melalui pemanfaatan teknologi informasi.
 - g. Penegakan kode etik pegawai untuk meningkatkan kedisiplinan dan *good governance* aparatur pajak.
2. Fungsi Mengatur (*regulerend*) yaitu pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur masyarakat baik di bidang ekonomi, sosial, maupun politik dengan tujuan tertentu.

Pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu dapat dilihat dalam contoh sebagai berikut¹⁴:

- a. Pemberian insentif pajak (misalnya *tax holiday*, penyusutan dipercepat) dalam rangka meningkatkan investasi baik investasi dalam negeri maupun asing.
- b. Pengenaan pajak ekspor untuk produk-produk tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan dalam negeri.
- c. Pengenaan Bea Masuk dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah untuk produk-produk impor tertentu dalam rangka melindungi produk-produk dalam negeri.

¹⁴ *Ibid*, Hal. 13

3. Pemungutan Pajak

a. Dasar Pemungutan Pajak

Di Indonesia, dasar pungutan pajak dituangkan baik dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pasal 23A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa *pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang*¹⁵.

Undang-undang pajak sebagai penjabaran ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang telah diubah dan diganti oleh Pasal 23A UUD NRI 1945 adalah dasar hukum yang bersifat operasional pemungutan pajak, kecuali undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. Pengadilan pajak tidak terkait dengan pemungutan pajak, melainkan adalah suatu lembaga peradilan pajak yang menyelesaikan sengketa pajak antara wajib pajak dengan pejabat pajak atau antara sesama wajib pajak. Dengan demikian, tidak semua undang-undang pajak yang berlaku merupakan dasar hukum yang bersifat operasional pemungutan pajak, tergantung dari substansi hukum yang dikandungnya¹⁶.

¹⁵ Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, 2012, Jakarta, Hal. 111

¹⁶ Djafar Saidi, *Op. Cit*, Hal. 182-183

b. Asas-asas Pemungutan Pajak

Dalam buku *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations* yang ditulis oleh Adam Smith pada abad ke-18 mengajarkan tentang asas-asas pemungutan pajak yang dikenal dengan nama *four cannons* atau *the four maxims* dengan uraian sebagai berikut¹⁷:

1. *Equality*

Pembebanan pajak di antara subjek pajak hendaknya seimbang dengan kemampuannya, yaitu seimbang dengan penghasilan yang dinikmatinya di bawah perlindungan pemerintah. Dalam hal *equality* ini tidak diperbolehkan suatu Negara mengadakan diskriminasi di antara sesama wajib pajak. Dalam keadaan yang sama wajib pajak harus diperlakukan sama dan dalam keadaan berbeda wajib pajak harus diperlakukan berbeda.

2. *Certainty*

Pajak yang dibayar oleh wajib pajak harus jelas dan tidak mengenal kompromi kompromis (*not arbitrary*). Dalam asas ini kepastian hukum yang diutamakan adalah mengenai subjek pajak, objek pajak, tarif pajak, dan ketentuan mengenai pembayarannya.

¹⁷ Erly Suandy, *Op. Cit*, Hal. 25

3. *Convenience of payment*

Pajak hendaknya dipungut pada saat yang paling baik bagi wajib pajak, yaitu saat sedekat-dekatnya dengan saat diterimanya penghasilan/keuntungan yang dikenakan pajak.

4. *Economic of collections*

Pemungutan pajak hendaknya dilakukan sehemat (seefisien) mungkin, jangan sampai biaya pemungutan pajak lebih besar dari penerimaan pajak itu sendiri. Karena tidak ada artinya pemungutan pajak kalau biaya yang dikeluarkan lebih besar dari penerimaan pajak yang akan diperoleh.

c. Sistem Pemungutan Pajak

Adriani membagi sistem pemungutan pajak menjadi tiga, yaitu sebagai berikut¹⁸:

1. Wajib pajak menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan undang-undang.
2. Ada kerja sama antara wajib pajak dengan fiskus.
3. Fiskus menentukan jumlah pajak yang terutang.

Pada umumnya dikenal beberapa sistem pemungutan pajak, yaitu:

1. Sistem *Self Assessment*

¹⁸ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan Teori dan Aplikasi*, PT. Raja Grafindo Persada, 2005, Jakarta, Hal. 107

Adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada wajib pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang¹⁹.

Dalam sistem *self assessment*, wajib pajak memiliki hak yang tidak boleh diintervensi oleh pejabat pajak, kecuali hanya memberikan pelayanan dengan cara bagaimana wajib pajak menggunakan hak tersebut. Sistem *self assessment* mengandung konsekuensi terhadap pejabat pajak dan wajib pajak dalam kaitan penerapannya. Pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah hanya bersifat pasif dan wajib pajak bersifat aktif. Keaktifan wajib pajak adalah untuk menghitung, memperhitungkan, melaporkan, dan menyetor jumlah pajak yang terutang. Keaktifan wajib pajak sangat dibutuhkan untuk memenuhi kewajiban berupa mengisi secara benar, jelas, lengkap, dan menandatangani surat pemberitahuan, baik surat pemberitahuan masa maupun surat pemberitahuan tahunan sebagai sarana hukum untuk menghitung, memperhitungkan, melapor, dan menyetor pajak yang terutang. Sebaliknya, pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah hanya sekedar memberikan bimbingan agar wajib pajak

¹⁹ Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi Yogyakarta, 2011, Yogyakarta, Hal. 7

memenuhi kewajiban dan menjalankan hak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan²⁰.

2. System *Official Assessment*

Adalah suatu sistem pemungutan yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak²¹.

Menurut sistem *official assessment*, pejabat pajak memiliki wewenang dalam menentukan jumlah pajak yang wajib dibayar lunas oleh wajib pajak. Campur tangan pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah dalam penentuan pajak yang terutang bagi wajib pajak tidak dapat dihindarkan karena sistem ini menitikberatkan pada keterlibatan pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah dalam upaya menerbitkan ketetapan pajak yang berisikan utang pajak dan bahkan kalau perlu memuat sanksi hukum. Pajak yang terutang dalam ketetapan pajak merupakan inisiatif dari pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah berdasarkan objek pajak yang diterima, dimiliki, dikuasai, atau dimanfaatkan oleh wajib pajak²².

²⁰ Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*, Hal. 189

²¹ Mardiasmo, *Op. Cit*, Hal. 7

²² Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*, Hal. 190

3. Sistem Semi *Self Assessment*

Berdasarkan sistem *semi self assessment*, bahwa ada kerja sama antara wajib pajak dengan pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah untuk menentukan jumlah pajak yang wajib dibayar lunas oleh wajib pajak kepada Negara. Wajib pajak pada awal tahun pajak menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang untuk tahun berjalan sebagai angsuran yang disetor sendiri. Pada akhir tahun pajak ditentukan kembali oleh pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah yang sebenarnya berdasarkan data yang disampaikan oleh wajib pajak. Pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah dalam hal ini, bertindak sebagai pengawas terhadap wajib pajak untuk menilai sejauhmana kejujuran wajib pajak untuk melaporkan jumlah pajak yang terutang²³.

4. Sistem *With Holding*

With holding system merupakan sistem pengenaan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak²⁴.

Sistem *with holding* memberi kepercayaan kepada pihak ketiga untuk melakukan pemungutan pajak atas objek pajak

²³ Ibid, Hal. 191

²⁴ Y. Sri Pudyatmoko, *Op. Cit*, Hal. 82

yang diterima atau diperoleh wajib pajak dalam kegiatan usaha atau pekerjaannya. Dengan kata lain, pihak ketiga ditempatkan sebagai pihak yang berwenang untuk memotong pajak atau memungut pajak tertentu dan menyetor serta melaporkan kepada pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah. Sebenarnya wajib pajak dan pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pajak daerah tidak boleh melakukan intervensi mengenai jumlah pajak yang dipotong atau yang dipungut oleh pihak ketiga karena undang-undang pajak memberikan kepercayaan untuk melakukan pemotongan pajak atau pemungutan pajak. Pejabat pajak yang bertugas mengelola pajak pusat atau pejabat pajak yang mengelola pajak daerah hanya berwenang melakukan kontrol atau pengawasan terhadap pelaksanaan pemotongan pajak atau pemungutan pajak sampai kepada pelaporan pajak yang telah ditentukan²⁵.

4. Jenis-jenis Pajak

a. Berdasarkan Golongannya

- Pajak Langsung, yaitu pajak yang harus dipikul sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contohnya: Pajak Penghasilan.

²⁵ Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*, Hal. 192

- Pajak Tidak Langsung, yaitu pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contoh: Pajak Pertambahan Nilai²⁶.

b. Berdasarkan Kewenangan Pemungutannya

- Pajak pusat

Pajak pusat adalah pajak yang diadakan oleh pemerintah pusat serta penagihannya dilakukan oleh pejabat pajak yang ditugasi mengelola pajak-pajak pusat. Pajak yang tergolong sebagai pajak pusat adalah²⁷;

- Pajak penghasilan.
- Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa.
- Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.
- Bea Materai.
- Bea Masuk.
- Cukai.

- Pajak daerah

Pajak daerah adalah pajak yang diadakan oleh pemerintah daerah serta penagihannya dilakukan oleh pejabat pajak yang ditugasi mengelola pajak-pajak daerah. Objek pajak daerah terbatas jumlahnya karena objek yang telah menjadi objek pajak pusat tidak boleh digunakan oleh daerah. Lapangan pajak daerah adalah lapangan pajak yang belum digunakan oleh

²⁶ Mardiasmo, *Op. Cit*, Hal. 5

²⁷ Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*, Hal. 33

pemerintah pusat agar tidak terjadi pajak ganda nasional yang dapat memberatkan wajib pajak. Dengan demikian, penentuan objek pajak daerah harus diperhatikan terlebih dahulu objek pajak pusat sehingga dapat berjalan seiring dengan pajak pusat.

Selanjutnya pajak daerah terbagi atas pajak daerah provinsi dan pajak daerah kabupaten/kota. Pajak daerah provinsi sebagai kewenangan daerah provinsi untuk ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- Pajak Kendaraan Bermotor
- Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- Pajak Air Permukaan
- Pajak Rokok

Kemudian pajak daerah kabupaten/kota sebagai kewenangan kabupaten/kota untuk ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah adalah sebagai berikut²⁸:

- Pajak Hotel
- Pajak Restoran
- Pajak Hiburan
- Pajak Reklame
- Pajak Penerangan Jalan

²⁸ Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*, Hal. 33-34

- Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
 - Pajak Parker
 - Pajak Air Tanah
 - Pajak Sarang Burung Walet
 - Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan
 - Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
- c. Berdasarkan Sifatnya
- Pajak Subjektif

Pajak subjektif yaitu pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subjeknya, dalam arti memperhatikan keadaan diri wajib pajak. Contoh: Pajak Penghasilan
 - Pajak Objektif

Pajak objektif yaitu pajak yang berpangkal pada objeknya, tanpa memperhatikan keadaan diri wajib pajak²⁹.

5. Kedudukan Hukum Pajak

Menurut Rochmat Soemitro, Hukum Pajak mempunyai kedudukan antara hukum-hukum sebagai berikut³⁰:

- a. Hukum perdata, mengatur hubungan antara satu individu dengan individu lainnya.
- b. Hukum publik, mengatur hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya. Hukum ini dapat dirinci lagi sebagai berikut:

²⁹ Mardiasmo, *Op. Cit*, Hal. 5

³⁰ *Ibid*, Hal. 4

- Hukum Tata Negara
- Hukum Tata Usaha (Hukum Administratif)
- Hukum Pajak
- Hukum Pidana

Hukum pajak merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan antara penguasa sebagai pemungut pajak dengan rakyat sebagai pembayar pajak (wajib pajak). Namun menurut Santoso Brotodihardjo yang termasuk ke dalam hukum publik ini antara lain: hukum tata Negara, hukum pidana, dan hukum administrasi, sedangkan hukum pajak merupakan anak bagian dari hukum administratif ini, sekalipun ada yang menghendaki (antara lain Adriani) supaya kepada hukum pajak diberikan tempat tersendiri di samping hukum administratif (otonomi hukum pajak) karena hukum pajak juga mempunyai tugas yang bersifat lain daripada hukum administratif pada umumnya, yaitu hukum pajak juga dipergunakan sebagai alat untuk menentukan politik perekonomian. Lagi pula hukum pajak umumnya mempunyai tata tertib dan istilah-istilah tersendiri untuk lapangan pekerjaanya³¹.

6. Tujuan Hukum Pajak

Sebagaimana diketahui bahwa hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan, kemanfaatan, atau kepastian hukum, bukan

³¹ Santoso Brotodihardjo, "Pengantar Ilmu Hukum Pajak", dalam Erly suandy, *Op. Cit*, Hal. 17

hanya dalam bentuk kaidah hukum tertulis, tetapi harus tercermin dalam pelaksanaannya. Demikian pula halnya terhadap hukum pajak yang diadakan oleh Negara sebagai hukum positif yang mengandung pula tujuan berupa keadilan, kemanfaatan, atau kepastian hukum. Ketiga tujuan hukum pajak tidak hanya sekadar tertulis atau sebagai kaidah hukum tertulis dalam Undang-Undang Pajak, harus terlihat dalam penerapannya sehingga hukum pajak betul-betul merupakan hukum fungsional yang mengabdikan kepada Negara sebagai Negara hukum dengan penampakan tujuan keadilan, kemanfaatan, atau kepastian hukum bagi wajib pajak³².

Tujuan hukum pajak berupa keadilan dapat tercermin dalam pengenaan pajak atau tidak kepada wajib pajak, karena dianggap memiliki objek pajak, tetapi tidak tergolong sebagai objek kena pajak. Apalagi kalau wajib pajak sama sekali tidak memiliki objek pajak karena secara hukum dinyatakan pailit. Bagi kemanfaatan sebagai tujuan hukum pajak tercermin dari penggunaan pajak untuk membiayai pemerintahan dan pembangunan dalam upaya mengurangi batas pemisah antara orang kaya dengan orang miskin. Pajak yang dipungut dari wajib pajak tentunya dikembalikan ke dalam masyarakat agar dapat dinikmati oleh wajib pajak maupun yang bukan wajib pajak. Kepastian hukum sebagai tujuan hukum pajak dapat diterapkan 28

³² Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*, Hal. 21

dalam hal penagihan pajak maupun dalam penyelesaian sengketa pajak³³.

B. Tinjauan Umum tentang Pajak Daerah

1. Pengertian dan Dasar Hukum Pajak Daerah

Mengenai pengertian pajak daerah dapat ditelusuri dari pendapat beberapa ahli, seperti Rochmat Sumitro yang merumuskan: "Pajak lokal atau pajak daerah ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti provinsi, kotapraja, kabupaten, dan sebagainya. Sedangkan Siagian merumuskannya sebagai: "Pajak Negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah dengan undang-undang"³⁴.

Berbeda dengan Yasin, menurutnya "Pajak daerah adalah pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan sebagai badan hukum publik, dalam rangka membiayai rumah tangganya". Dengan kata lain, pajak daerah adalah pajak yang wewenang pungutannya ada pada daerah dan pembangunan daerah.

Sedangkan, menurut Davey, pajak daerah ialah: (1) pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerahnya sendiri; (2) pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional, tetapi pendapatan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah; (3) pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat, tetapi pungutannya dibagikan kepada pemerintah daerah³⁵.

³³ *Ibid*, Hal. 22

³⁴ Adrian Sutedi, *Op. Cit*, Hal. 57

³⁵ *Ibid*

Pajak daerah adalah iuran yang wajib dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Pajak daerah merupakan instrument keuangan konvensional yang sering digunakan di banyak Negara. Penerimaan pajak digunakan untuk membiayai prasarana dan pelayanan perkotaan yang memberikan manfaat bagi masyarakat umum yang biasa disebut juga sebagai *public goods*. Penerimaan pajak dapat digunakan untuk membiayai satu dari tiga pengeluaran di bawah ini, yaitu³⁶:

- a. Untuk membiayai investasi total (*pay as you go*);
- b. Untuk membiayai pembayaran hutang (*pay as you use*);
- c. Menambah dana cadangan yang dapat digunakan untuk investasi di masa depan.

Bagi pemerintah daerah, penerimaan pajak yang terpenting dan dominan ialah yang bersumber dari pajak pembangunan, pajak hiburan/tontonan, dan pajak reklame. Selain itu, pajak bumi dan bangunan yang pada dasarnya merupakan penerimaan bagi hasil dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dapat dianggap

³⁶ *Ibid*, Hal. 5-6

sebagai sumber penerimaan pajak yang utama bagi daerah. Oleh karena itu, pajak bumi dan bangunan sering bersama-sama dengan PAD dikategorikan sebagai penerimaan daerah sendiri³⁷.

Undang-undang yang berkaitan dengan pajak daerah, yaitu:

- a. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- b. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- c. PP RI Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak daerah.
- d. PP RI Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

2. Jenis Pajak dan Objek Pajak Daerah

a. Jenis Pajak Daerah

Lapangan pajak daerah hanya terbatas pada lapangan pajak yang belum dipungut oleh Negara (pusat). Misalnya pajak atas penghasilan tidak boleh dipungut lagi oleh daerah karena telah dipungut oleh pemerintah pusat. Sebaliknya Negara juga tidak diperkenankan untuk memungut pajak yang telah dipungut oleh daerah. Selain itu terdapat ketentuan bahwa pajak dari daerah yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh memasuki lapangan pajak dari daerah yang lebih tinggi tingkatannya³⁸

³⁷ *Ibid*, Hal. 8

³⁸ Darwin, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Mitra Wacana Media, 2010, Jakarta, Hal. 100

Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 (UU PDRD) pajak-pajak yang dapat dipungut oleh daerah tingkat I antara lain:³⁹

1. Pajak atas izin menangkap ikan diperaian umum di dalam daerah tersebut.
2. Pajak sekolah yang semata-mata diperuntukkan membiayai pembangunan rumah sekolah, yang menjadi beban pemerintah daerah.
3. Opsen atas pokok pajak kekayaan (ordonasi pajak kekayaan 1932).
4. Opsen atas pajak penjualan bensin (pasal 13 UU No 11/1975).

Sedangkan pajak-pajak yang dapat dipungut oleh daerah tingkat II antara lain:

1. Pajak atas pertunjukan dan keramaian umum.
2. Pajak atas reklame sepanjang tidak dimuat dalam majalah atau warta harian.
3. Pajak anjing.
4. Pajak atas penjualan atau pembuatan petasan dan kembang api.
5. Pajak atas penjualan minuman yang mengandung alcohol.
6. Pajak atas kendaraan bermotor.
7. Pajak atas izin mengadakan perjudian.

³⁹ *Ibid*, Hal.101-102

8. Pajak atas tanda kemewahan mengenai luas dan hiasan perkebunan.
9. Pajak karena berdiam di suatu daerah lebih dari 120 hari dalam satu tahun pajak kecuali untuk perawatan sakit, menjalankan tugas Negara.
10. Pajak atas milik berupa bangunan serta halamannya yang terbatas dengan jalan umum di darat atau di air atau yang terletak di sekitarnya dan juga atas milik berupa tanah kosong yang berbatasan atau yang mempunyai jalan keluar pada jalan-jalan tersebut. Pajak atas milik berupa bangunan serta turutannya atau tanah kosong yang terletak dalam bagian tertentu dari daerah.
11. Pajak atas milik berupa bangunan serta halamannya yang berbatasan dengan jalan umum di darat atau di air atau dengan lapangan atau pajak atas tanah yang menurut rencana bangunan daerah yang telah disahkan, akan dipergunakan sebagai tanah bangunan dan terletak dalam lingkungan yang ditentukan oleh DPRD.
12. Pajak sekolah yang semata-mata diperuntukan membiayai pembangunan rumah sekolah rendah untuk pelajaran umum dan pembelian perlengkapan pertama.

13. Opsen atas pokok pajak daerah tingkat atasan sepanjang pemungutan opsen itu diberikan dalam peraturan pajak tingkat itu.

Pajak Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terdiri atas 4 (empat) jenis pajak daerah provinsi, dan 7 (tujuh) jenis pajak daerah kabupaten/kota adalah sebagai berikut⁴⁰:

a. Pajak Daerah Provinsi, sebagai berikut:

- Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Di Atas Air.
- Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Di Atas Air.
- Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Di Atas Air.
- Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

b. Pajak Daerah kabupaten/Kota, sebagai berikut:

- Pajak Hotel.
- Pajak Restoran.
- Pajak Hiburan.
- Pajak Reklame.
- Pajak Penerangan Jalan.

⁴⁰ Erly Suandy, *Op. Cit*, Hal. 37

- Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C.
- Pajak Parkir.

Jenis-jenis pajak provinsi menurut undang-undang yang baru ini sebanyak 5 (lima) jenis pajak yaitu, Pajak Kendaraan Bermotor, Bea balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan dan Pajak Rokok. Walaupun demikian, daerah provinsi dapat tidak memungut salah satu atau beberapa jenis pajak yang telah ditetapkan, apabila potensi pajak di daerah tersebut dipandang kurang memadai. Khusus daerah yang setingkat provinsi tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota, seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, jenis pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari pajak untuk daerah provinsi dan pajak untuk daerah kabupaten/kota. Sedangkan jenis-jenis pajak kabupaten/kota ditetapkan sebanyak 11 (sebelas) jenis pajak, yaitu Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Bantuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Walaupun demikian, daerah kabupaten/kota dapat tidak memungut salah satu atau beberapa jenis pajak yang telah ditetapkan apabila

potensi pajak di daerah kabupaten/kota tersebut dipandang kurang memadai⁴¹.

b. Objek Pajak Daerah

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 maupun Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tidak secara tegas dan jelas menentukan apa yang menjadi objek pajak pada setiap jenis pajak daerah, tetapi menyerahkannya pada peraturan pemerintah. Penentuan apa yang menjadi objek pajak daerah pada saat ini dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah. Hal ini merupakan penentuan objek pajak secara umum, mengingat pemberlakuan suatu jenis pajak daerah pada suatu provinsi atau kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan daerah, untuk mengetahui apa yang menjadi objek pajak harus dilihat apa yang ditetapkan peraturan daerah dimaksud sebagai objek pajak.

Berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2002, dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dengan tegas dinyatakan apa yang menjadi objek pajak suatu jenis pajak daerah. Hal ini memberikan kepastian guna penetapan peraturan daerah yang menjadi dasar hukum

⁴¹ Darwin, *Op. Cit.*, Hal. 104-105

pemungutan suatu jenis pajak daerah pada suatu daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Selain apa yang menjadi objek pajak, dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 juga dengan tegas disebutkan apa yang dikecualikan dari objek pajak⁴².

3. Subjek Pajak dan Wajib Pajak Daerah

Hukum pajak tidak berbeda dengan hukum lainnya yang memiliki subjek hukum selaku pendukung kewajiban dan hak. Dalam hukum pajak, bukan subjek pajak sebagai pendukung kewajiban dan hak melainkan adalah wajib pajak. Secara hukum, subjek pajak dengan wajib pajak memiliki perbedaan karena subjek pajak bukan subjek hukum melainkan hanya wajib pajak sebagai subjek hukum. Mengingat, subjek pajak tidak memenuhi syarat-syarat, baik syarat-syarat subjektif atau syarat-syarat objektif untuk dikenakan pajak sehingga bukan subjek hukum. Sebaliknya, wajib pajak pada awalnya berasal dari subjek pajak yang dikenakan pajak karena memenuhi syarat-syarat subjektif dan objektif yang telah ditentukan. Dengan demikian, ada keterkaitan antara subjek pajak dengan wajib pajak, walaupun keduanya dapat dibedakan secara hukum. Karena keberadaan wajib pajak bermula dari subjek hukum.⁴³

Dalam pemungutan pajak daerah, istilah wajib pajak dan subjek pajak sering disamakan walaupun sebenarnya memiliki

⁴² Marihot Pahala Siahaan, *Op. Cit*, Hal. 78-79

⁴³ Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*, Hal. 41.

pengertian yang berbeda. Dalam beberapa jenis pajak, seperti pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, subjek pajak identik dengan wajib pajak, yaitu setiap orang atau badan yang memenuhi ketentuan sebagai subjek pajak diwajibkan untuk membayar pajak sehingga secara otomatis menjadi wajib pajak. Sementara itu, pada beberapa jenis pajak daerah yang lain, seperti pajak hotel, pihak yang menjadi subjek pajak (yaitu yang melakukan pembayaran pajak) tidak sama dengan wajib pajak, yaitu pengusaha hotel yang diberi kewenangan untuk memungut pajak dari konsumen (subjek pajak). Oleh karena itu, kedua istilah tersebut yaitu subjek pajak dan wajib pajak harus dipahami secara benar.

Seperti telah dikemukakan pada terminologi yang digunakan dalam pajak daerah, subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang dapat dikenakan pajak daerah. Dengan demikian, siapa saja, baik orang pribadi atau badan, yang memenuhi syarat objektif yang ditentukan dalam suatu peraturan daerah tentang pajak daerah akan menjadi subjek pajak. Sementara itu, wajib pajak adalah pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan perpajakan daerah diwajibkan untuk melakukan pembayaran pajak yang terutang, termasuk pungutan atau pemotong pajak tertentu. Oleh sebab itu, seseorang atau suatu badan menjadi wajib pajak apabila telah ditentukan oleh

peraturan daerah untuk melakukan pembayaran pajak, serta orang atau badan yang diberi kewenangan untuk memungut pajak dari subjek pajak. Hal ini menunjukkan bahwa wajib pajak dapat merupakan subjek pajak yang dikenakan kewajiban membayar pajak maupun pihak lain, yang bukan merupakan subjek pajak, yang berwenang untuk memungut pajak dari subjek pajak.

Pengertian siapa yang menjadi subjek pajak dan wajib pajak pada suatu jenis pajak daerah ditentukan secara jelas dalam peraturan daerah yang mengatur pajak daerah yang bersangkutan. Penetapan apakah subjek pajak adalah sama dengan wajib pajak tergantung dari jenis pajak bersangkutan. Hal ini dapat terlihat jelas sesuai dengan definisi yang ditetapkan dalam peraturan daerah yang dimaksud.⁴⁴

Dalam menjalankan hak dan memenuhi kewajiban menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah, wajib pajak dapat diwakili oleh orang atau badan tertentu yang ditunjuk oleh wajib pajak. Untuk itu orang pribadi atau badan yang menjadi wajib pajak dapat menunjuk seorang kuasa, yang bukan pegawainya, dengan surat kuasa khusus untuk menjalankan hak dan memenuhi kewajiban menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Hal ini dimaksud memberikan kelonggaran dan kesempatan bagi wajib pajak untuk meminta bantuan pihak lain

⁴⁴ Marihot Pahala Siahaan, *Op. Cit*, Hal. 79-80

yang memahami masalah perpajakan sebagai kuasanya, untuk dan atas namanya, membantu melaksanakan hak dan kewajiban perpajakan wajib pajak. Bantuan tersebut meliputi pelaksanaan kewajiban formal dan material serta pemenuhan hak wajib pajak yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan pajak daerah.⁴⁵ Dalam menjalankan hak dan memenuhi kewajiban pajak daerah, wajib pajak dapat diwakili pihak tertentu dalam hal sebagai berikut:⁴⁶

1. Badan oleh pengurus atau kuasanya.
2. Badan dalam pembubaran atau pailit oleh orang atau badan yang dibebani untuk melakukan pemberesan.
3. Suatu warisan yang belum terbagi oleh salah seorang ahli warisnya, pelaksana wasiatnya, atau yang mengurus harta peninggalannya.
4. Anak yang belum dewasa atau orang yang berbeda dalam pengampuan oleh wali atau pengampunya.

Ketentuan ini diatur untuk menentukan siapa yang menjadi wakil untuk melaksanakan hak dan kewajiban perpajakan wajib pajak terhadap badan, badan dalam pembubaran, warisan yang belum dibagi, dan anak yang belum dewasa atau orang yang berada dalam pengampuan.

⁴⁵ *Ibid*, Hal. 82.

⁴⁶ *Ibid*, Hal. 80.

C. Retribusi Daerah

1. Pengertian Retribusi Daerah

Kebijakan daerah dalam memungut retribusi harus melihat kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Dalam jangka panjang, sebaiknya bisa menunjukkan dan adanya kewenangan penuh oleh pemerintah daerah sehingga dapat memberikan insentif pajak dan retribusi daerah, mengupayakan menjadi daerah yang diminati oleh pelaku bisnis untuk menanamkan investasinya⁴⁷.

Rochmat Sumitro mengatakan bahwa retribusi daerah adalah pembayaran kepada Negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa Negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan, atau jasa yang diberikan oleh daerah baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, setiap pungutan yang dilakukan oleh Pemda senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keeluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Jadi, retribusi sangat berhubungan dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah daerah kepada yang membutuhkan⁴⁸.

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, bahwa "Retribusi adalah pungutan daerah sebagai

⁴⁷ Sugianto, *Pajak dan Retribusi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008, Jakarta, Hal. 51

⁴⁸ Adrian Sutedi, *Op. Cit*, Hal. 74

pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

2. Objek dan Subjek Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 1 menentukan bahwa objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu. Hal ini juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009⁴⁹.

Berikut adalah penggolongan jasa tertentu tersebut⁵⁰:

a. Jasa Umum

Jasa umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh pribadi atau badan.

Jenis-jenis retribusi jasa umum, antara lain:

- Pelayanan kesehatan
- Pelayanan kebersihan

⁴⁹ Marihot Pahala Siahaan, *Op. Cit*, Hal. 619

⁵⁰ Sugianto, *Op. Cit*, Hal. 52-55

- Penggantian biaya cetak kartu penduduk, akta catatan sipil, seperti akta kelahiran, perkawinan, perceraian, pengesahan dan pengakuan anak, ganti nama Negara asing, dan kematian.
- Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat
- Pelayanan parkir
- Pelayanan pasar
- Pengujian kendaraan bermotor
- Pemeriksaan alat pemadam kebakaran
- Penggantian biaya cetak peta
- Pengujian kapal perikanan

Subjek retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.

b. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi jasa usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat disediakan oleh swasta. Dengan prinsip komersial meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah daerah dan belum memadai disediakan oleh pihak swasta.

Jenis-jenis retribusi jasa usaha dan dapat disediakan oleh pemerintah daerah, yaitu:

- Pemakaian kekayaan daerah, seperti tanah dan bangunan, ruangan, kendaraan alat-alat berat, dan alat-alat besar milik daerah
- Pasar grosir atau pertokoan
- Tempat pelelangan
- Terminal
- Tempat khusus parkir, yang disediakan oleh pemerintah daerah
- Tempat penginapan/pesanggarahan/villa milik daerah
- Penyedotan kakus
- Rumah potong hewan
- Pelayanan pelabuhan kapal
- Tempat rekreasi dan olahraga
- Penyeberangan di atas air
- Penjualan produksi usaha daerah, seperti bibit/benih tanaman, ternak, dan ikan

Subjek retribusi usaha jasa adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa usaha tertentu.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan maka pada dasarnya pemberian izin oleh daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi, untuk melaksanakan fungsinya pemerintah daerah masih mengalami kekurangan biaya yang dapat dicukupi dari sumber penerimaan daerah sehingga terhadap perizinan tertentu masih perlu dipungut retribusi.

Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu, antara lain:

- Mendirikan bangunan
- Izin tempat penjualan minuman beralkohol
- Izin gangguan
- Izin trayek

Subjek dari retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah. Pengajuan izin tertentu dari BUMN dan BUMD tetap dikenakan retribusi daerah.

Sebagai undang-undang baru, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini lebih maju dibanding dengan ketentuan dalam undang-undang yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Diberlakukannya undang-undang baru yaitu Undang-

Undang Nomor 28 Tahun 2009 diharapkan tidak ada pungutan pajak daerah selain yang ditentukan dalam undang-undang. Perluasan pajak daerah dilakukan sesuai dengan prinsip pajak yang baik serta tidak menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan/atau menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan ekspor impor⁵¹.

D. Pajak Air Permukaan

1. Pengertian Pajak Air Permukaan

Pajak Air Permukaan adalah pajak atas pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan. Air permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah, tidak termasuk air laut, baik yang berada di laut maupun di darat⁵².

Pengenaan Pajak Air Permukaan tidak mutlak ada pada seluruh daerah provinsi yang ada di Indonesia. Hal ini berkaitan dengan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah provinsi untuk mengenakan atau tidak mengenakan suatu jenis pajak provinsi. Karena itu untuk dapat dipungut pada suatu daerah provinsi, maka pemerintah daerah harus terlebih dahulu menerbitkan Peraturan Daerah tentang Pajak Air Permukaan yang akan menjadi landasan hukum operasional dalam teknis pelaksanaan pengenaan dan pemungutan Pajak Air Permukaan di daerah provinsi yang bersangkutan⁵³.

⁵¹ Imam Soebechi, *Op. Cit*, Hal. 142

⁵² Marihot Pahala Siahaan, *Op. Cit*, Hal. 263

⁵³ *Ibid*, Hal. 264

Dasar pengenaan dari jenis pajak air permukaan adalah Nilai Perolehan Air Permukaan yang dinyatakan dalam rupiah dan dihitung dengan mempertimbangkan sebagian atau seluruh faktor-faktor berikut⁵⁴:

- a. Jenis dan Lokasi sumber air.
- b. Tujuan pengambilan dan/atau pemanfaatan air.
- c. Volume air yang diambil dan/atau dimanfaatkan.
- d. Kualitas air.
- e. Luas areal tempat pengambilan dan/atau pemanfaatan air.
- f. Tingkat kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh pengambilan dan/atau pemanfaatan air.

2. Dasar Hukum Pemungutan Pajak Air Permukaan

Pemungutan pajak air permukaan di Indonesia saat ini didasarkan pada dasar hukum yang jelas dan kuat, sehingga harus dipatuhi oleh masyarakat dan pihak yang terkait. Dasar hukum pemungutan Pajak Air Permukaan pada suatu provinsi adalah sebagaimana di bawah ini⁵⁵:

- a. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- b. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

⁵⁴ Darwin, *Op. Cit*, Hal. 116

⁵⁵ Marihot Pahala Siahaan, *Op. Cit*, Hal. 264-265

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.
- d. Peraturan daerah Provinsi yang mengatur tentang PPPABTAP.
- e. Keputusan gubernur yang mengatur tentang PPPABTAP sebagai aturan pelaksanaan peraturan daerah tentang PPPABTAP pada provinsi dimaksud.

3. Objek Pajak Air Permukaan

a. Objek Pajak Air Permukaan

Objek Pajak Air Permukaan adalah pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan. Pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan adalah pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan yang digunakan oleh orang pribadi atau badan untuk berbagai macam keperluan, antara lain konsumsi perusahaan, perkantoran, dan rumah tangga⁵⁶.

b. Bukan Objek Pajak Air Permukaan

Pada Pajak Air Permukaan tidak semua pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan dikenakan pajak. Dikecualikan dari objek Pajak Air Permukaan adalah kegiatan di bawah ini⁵⁷:

- Pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan untuk keperluan dasar rumah tangga, pengairan pertanian dan perikanan rakyat, dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan dan peraturan perundang-undangan.

⁵⁶ *Ibid*, Hal. 265

⁵⁷ *Ibid*, Hal. 266

- Pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan lainnya yang ditetapkan dalam peraturan daerah. Misalnya pengambilan air bawah tanah dan atau air permukaan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta untuk keperluan pemadaman kebakaran, tambak rakyat, tempat-tempat peribadatan, riset, atau penelitian, dan sebagainya.

4. Subjek dan Wajib Pajak Air Permukaan

Subjek pajak pada pengenaan Pajak Air Permukaan adalah orang pribadi atau badan yang dapat melakukan pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan. Sedangkan yang menjadi wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan. Dengan demikian, pada Pajak Air Permukaan pengertian subjek pajak lebih luas dari wajib pajak.

Subjek pajak adalah barangsiapa yang dapat melakukan pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan, sedangkan yang ditetapkan menjadi wajib pajak adalah siapa yang nyata-nyata melakukan pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan. Setiap subjek pajak wajib melapor dan memperoleh izin pengambilan dan atau pemanfaatan air permukaan dari Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam menjalankan kewajiban perpajakannya, wajib pajak dapat diwakili oleh pihak tertentu yang diperkenankan oleh undang-

undang dan Peraturan Daerah tentang PPPABTAP. Wakil wajib pajak bertanggung jawab secara pribadi dan atau secara tanggung renteng atas pembayaran pajak terutang. Selain itu, wajib pajak dapat menunjuk seorang kuasa dengan surat kuasa khusus untuk menjalankan hak dan memenuhi kewajiban perpajakannya⁵⁸.

E. Tinjauan Umum tentang Air

1. Pengertian Air

Air merupakan sumber daya alam yang sangat penting untuk kehidupan setiap makhluk di bumi ini. Oleh sebab itu diperlukan sumber air yang mampu menyediakan air yang baik dari segi kualitas dan kuantitas.

Air adalah sumber daya yang terbaharui, bersifat dinamis mengikuti siklus hidrologi yang secara alamiah berpindah-pindah serta mengalami perubahan bentuk dan sifat. Tergantung dari waktu dan lokasinya, air dapat berupa zat padat sebagai es dan salju, dapat berupa zat cair yang mengalir sebagai air permukaan, berada dalam tanah sebagai air tanah, berada di udara sebagai air hujan, berada di laut sebagai air laut, dan bahkan berupa uap air yang didefinisikan sebagai air udara (bibit air)⁵⁹.

Pengertian air menurut Robert J Kodoatie, yaitu material yang membuat kehidupan terjadi di bumi dan merupakan bagian dari ekosistem secara keseluruhan. Keberadaan air di suatu tempat

⁵⁸ *Ibid*, Hal. 266-267

⁵⁹ Robert J. Jodoatie, Sri Sangkawati, Suharyanto, Sutarto Edhisono, *Pengelolaan Sumber Daya Air dalam Otonomi Daerah*, Penerbit Andi, 2001, Semarang, Hal. 27

yang berbeda serta waktu yang membuat air bisa berlebih bisa berkurang membuatnya muncul berbagai persoalan. Untuk itu, air harus dikelola dengan bijak dengan pendekatan terpadu serta menyeluruh. Terpadu berarti keterkaitan dengan berbagai aspek. Untuk dapat mengelola sumber daya air yang terpadu membutuhkan keterlibatan dari berbagai pihak⁶⁰.

Pengertian air menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yaitu Air adalah semua air yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat.

Air merupakan sumber kehidupan yang tidak dapat tergantikan oleh apapun juga. Tanpa air manusia, hewan, tumbuhan tidak dapat hidup. Air di bumi dapat digolongkan menjadi dua, yaitu⁶¹:

a. Air Tanah

Air tanah adalah air yang berada di bawah permukaan tanah. Air tanah dapat dibagi lagi menjadi dua, yakni air tanah preatis dan air tanah artesis.

⁶⁰ Anne Ahira, 2011, *Pengertian Air*, <http://www.anneahira.com/pengertian-air.htm>, diakses pada tanggal 19 Juni 2013.

⁶¹ Malik Abdul Karim, 2012, *Pengertian Dan Jenis/Macam Air*, [www.http://malikabdulkarim.blogspot.com/2012/02/pengertian-dan-jenismacam-air.html](http://malikabdulkarim.blogspot.com/2012/02/pengertian-dan-jenismacam-air.html), diakses pada tanggal 19 Juni 2013.

- Air Tanah Preatis, yaitu air tanah yang letaknya tidak jauh dari permukaan tanah serta berada di atas lapisan kedap air (*impermeable*).
- Air Tanah Artesis, yaitu air tanah yang letaknya sangat jauh di dalam tanah serta berada di antara dua lapisan kedap air.

b. Air Permukaan

Air permukaan adalah air yang berada di permukaan tanah dan dapat dengan mudah dilihat oleh mata kita. Contoh air permukaan seperti laut, sungai, danau, kali, rawa, empang, dan lain sebagainya.

Air permukaan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

- Perairan Darat, yaitu air permukaan yang berada di atas daratan seperti rawa-rawa, danau, sungai, dan lain sebagainya.
- Perairan Laut, yaitu air permukaan yang berada di lautan luas seperti air laut yang berada di laut.

2. Karakteristik dan Sifat-sifat Air

Air termasuk salah satu sumber daya alam yang berlimpah di muka bumi, menutupi sekitar 71% dari permukaan bumi. Selain berlimpah keberadaannya di muka bumi, airpun memiliki

karakteristik yang khas, menurut Effendi, karakteristik tersebut adalah sebagai berikut⁶²:

- a. Pada kisaran suhu yang sesuai bagi kehidupan, yakni 0°C (32°F) – 100°C , air berwujud cair. Suhu 0°C merupakan titik beku (*freezing point*) dan suhu 100°C merupakan titik didih (*boiling point*) air.
- b. Perubahan suhu air berlangsung lambat sehingga air memiliki sifat sebagai penyimpanan panas yang sangat baik. Perubahan suhu air yang lambat mencegah terjadinya stres pada makhluk hidup karena adanya perubahan suhu yang mendadak dan memelihara suhu bumi agar sesuai bagi makhluk hidup. Sifat ini juga menyebabkan air sangat baik digunakan sebagai pendingin mesin.
- c. Air memerlukan panas yang tinggi dalam proses penguapan. Penguapan (*evaporasi*) adalah proses perubahan air menjadi uap air. Proses ini memerlukan energi panas dalam jumlah besar. Sebaliknya, proses perubahan uap air menjadi cairan (*kondensasi*) melepaskan energi panas yang besar. Pelepasan energi ini merupakan salah satu penyebab mengapa kita merasa sejuk pada saat berkeringat. Sifat ini juga merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan terjadinya penyebaran panas secara baik di bumi.

⁶² [www.http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/28755/4/Chapter%20II.pdf](http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/28755/4/Chapter%20II.pdf), diakses pada tanggal 19 Juni 2013.

- d. Air merupakan pelarut yang baik. Air mampu melarutkan berbagai jenis senyawa kimia. Air hujan mengandung senyawa kimia dalam jumlah yang sangat sedikit, sedangkan air laut dapat mengandung senyawa kimia sehingga 35.000 mg/liter, (Tebbut, 1992). Sifat ini memungkinkan unsur hara terlarut diangkat ke seluruh jaringan tubuh makhluk hidup dan memungkinkan bahan-bahan toksik yang masuk ke dalam jaringan tubuh makhluk hidup dilarutkan untuk dikeluarkan kembali.
- e. Air memiliki tegangan permukaan yang tinggi. Suatu cairan dikatakan memiliki tegangan permukaan yang tinggi jika tekanan antar molekul cairan tersebut tinggi. Tegangan permukaan yang tinggi menyebabkan air memiliki sifat membasahi suatu bahan secara baik (*higher wetting ability*).
- f. Air merupakan satu-satunya senyawa yang merenggang ketika membeku. Pada saat membeku, air merenggang sehingga es memiliki densitas (massa/volume) yang lebih rendah daripada air.

Sumber daya air mempunyai sifat karakteristik yang dipengaruhi oleh aspek topografi dan geologi, keragaman penggunaan, keterkaitan antara hulu-hilir, antara *instream-*

offstream, antara kuantitas-kualitas dan antara air permukaan-air bawah tanah, disamping aspek waktu dan siklus hidrologisnya⁶³.

Sumber daya air dapat mempunyai sifat antar daerah, multi sector yang merupakan kesatuan sistem dan bagian dari ekosistem, dengan dimensi antar generasi sehingga sumber daya air merupakan potensi nasional yang harus dikelola secara bijaksana agar dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, baik untuk kepentingan generasi sekarang maupun generasi mendatang⁶⁴.

Karena merupakan siklus alam, maka ketersediaan air (kuantitas dan kualitas) akan berbeda antara satu daerah dengan daerah lain yang bergantung pada sifat topografi dan geologi dan musim (waktu), selain itu bergantung pula pada tingkat pengelolaan Wilayah Sungai, keragaman penggunaan air (pertanian, domestik, industri, pembangkitan listrik, perikanan dan lingkungan) dan kondisi demografinya⁶⁵.

Adapun yang menjadi sifat-sifat air, yaitu⁶⁶:

- a. Mengalir dari tempat yang tinggi ke tempat yang rendah.
- b. Permukaan selalu datar dan bentuk selalu menyesuaikan dengan ruang/tempatnya.

⁶³ Abrar Saleng, 2004, Beberapa Catatan Berupa Tanggapan Atas Undang-undang Tentang Sumber Daya Air

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Astrid Darmawan, 2012, *Sifat-sifat Air*, [www.http://the-kadi.blogspot.com/2012/12/sifat-air.html](http://the-kadi.blogspot.com/2012/12/sifat-air.html), diakses pada tanggal 19 Juni 2013.

- c. Memberikan tekanan ke segala arah.
- d. Dapat berubah wujud jika dipanaskan/didinginkan.
- e. Air meresap melalui celah-celah.

3. Pengertian Sumber Daya Air

Air adalah semua air yang terdapat pada, di atas maupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang dimanfaatkan di darat. Sumber air adalah tempat/wadah air baik yang terdapat pada, di atas, maupun di bawah permukaan tanah. Daya air adalah potensi yang terkandung dalam air dan atau sumber air yang dapat memberikan manfaat bagi kehidupan dan penghidupan manusia. Pengertian sumber daya air dalam hal ini adalah kemampuan dan kapasitas potensi air yang dapat dimanfaatkan oleh kegiatan manusia untuk kegiatan sosial ekonomi. Terdapat berbagai jenis sumber daya air yang umumnya dimanfaatkan oleh masyarakat, seperti air laut, air hujan, air tanah dan air permukaan⁶⁷.

Pengertian sumber daya air dalam UU Nomor 7 Tahun 2004 yaitu sumber daya air adalah air, sumber air, dan daya air yang terkandung di dalamnya.

4. Klasifikasi Sumber Daya Air

Keberadaan karakteristik sumber daya air akan membentuk keragaman kelas wilayah sungai. Untuk menjamin

⁶⁷ <http://www.scribd.com/doc/48716455/sumber-daya-air>, diakses pada tanggal 26 Juni 2013.

pemerataan pembangunan, pelayanan yang adil serta efisien pengelolaannya, maka kewenangan pengelolaan wilayah sungai seyogyanya dilaksanakan pada tingkat pemerintahan yang dapat berlaku netral dengan penyerahan kewenangan sesuai mekanisme yang berlaku dengan memperhatikan hak dan kewajiban Pemerintah Kabupaten/Kota terkait secara adil. Berdasarkan letak geografis, daerah pengaliran sungai, dan cakupan pelayanan serta tingkat strategisnya, maka sumber daya air dapat diklasifikasikan sebagai berikut⁶⁸:

a. Sumber Daya Air Terletak di Satu Daerah Kabupaten/Kota

Sumber daya air yang daerah pengaliran sungainya secara utuh terletak di satu daerah Kabupaten/Kota dan/atau yang secara potensial hanya untuk memberikan pelayanan pada satu daerah Kabupaten/Kota. Pengelolaan sumber daya air ini menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota.

b. Sumber Daya Air Lintas Kabupaten/Kota

Sumber daya air yang daerah pengaliran sungainya, secara geografis dan atau secara potensial untuk memberikan pelayanan lebih dari satu kabupaten/kota (namun masih berada di dalam satu wilayah provinsi) dan atau sumber daya air yang memiliki nilai strategis bagi pembangunan regional. Pengelolaan sumber daya air ini menjadi wewenang pemerintah provinsi

⁶⁸ Abrar Saleng, 2004, Beberapa Catatan Berupa Tanggapan Atas Undang-undang Tentang Sumber Daya Air.

yang pengaturan wewenangnya mengikuti mekanisme yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom

c. Sumber Daya Air Lintas Provinsi

Sumber daya air yang daerah pengaliran sungainya secara geografis dan atau secara potensial untuk memberikan pelayanan lebih dari satu provinsi/ antar Negara dan atau sumber daya air yang memiliki nilai strategis untuk pembangunan nasional. Pengelolaan sumber daya air ini menjadi wewenang pemerintah yang pelaksanaannya mengikuti mekanisme yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 dan pelaksanaannya dapat diperbantukan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Sumber Daya Air Lintas Negara

Sumber daya air yang daerah pengaliran sungainya secara geografis dan atau secara potensial untuk memberikan pelayanan lebih dari satu Negara dan atau sumber daya air yang memiliki nilai strategis untuk pembangunan nasional. Pengelolaan sumber daya air ini harus dikelola dengan kerja sama antar Negara yang pengaturan wewenangnya mengikuti mekanisme yang diatur oleh masing-masing Negara sesuai

peraturan perundang-undangan yang berlaku pada Negara bersangkutan.

F. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁶⁹

Istilah “wewenang” seringkali dipadankan dengan istilah “kekuasaan” padahal kedua istilah tersebut tidak sama. Akan tetapi, dalam konteks tertentu keduanya dapat digunakan secara bergantian tanpa mengubah substansi pengertian kalimat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan “kekuasaan” dan “wewenang”

⁶⁹ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Hal. 154.

amat sulit dibedakan. Keduanya, menggambarkan suatu otoritas pelaksanaan fungsi pemerintahan⁷⁰.

Beda antara “kekuasaan” dan “wewenang” (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan “wewenang” adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat⁷¹.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan

⁷⁰ Syaiful Bahri Ruray, *Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup*, PT. Alumni, 2012, Bandung, Hal. 47-48.

⁷¹ *Ibid.*

orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.⁷² Lebih lanjut Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu.⁷³ Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

1. Menentukan tugas bawahan tersebut
2. Penyerahan wewenang itu sendiri
3. Timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.⁷⁴

⁷² Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Hal. 1170

⁷³ *Ibid*, Hal. 172

⁷⁴ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta Hal. 29

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut :

Wewenang yang diperoleh secara "*atribusi*", yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru". Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara (TUN) yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.⁷⁵

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis : pengertian wewenang adalah

⁷⁵ Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta , hal. 90

kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁷⁶

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut :

“Bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu *atribusi* dan *delegasi*. *Atribusi* berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan *delegasi* menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.⁷⁷

Kewenangan pemerintah yang dilakukan dalam hal menetapkan penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang secara normatif diatur di dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.⁷⁸ Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan

⁷⁶ *Ibid*, hal. 68

⁷⁷ Ridwan, HR., 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Pres, hal. 74-75

⁷⁸ Philipus M. Hadjon, 1997, *Penataan Hukum Administrasi Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, Hal. 2

komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

2. Teori Tujuan Hukum

Berbicara tentang tujuan hukum tidak lepas dari sifat hukum dari masing-masing masyarakat yang memiliki karakteristik atau kekhususan karena pengaruh falsafah yang menjelma menjadi ideologi masyarakat atau bangsa yang sekaligus berfungsi sebagai cita-cita hukum. Terdapat perbedaan-perbedaan pendapat dari para ahli tentang tujuan hukum, tergantung dari sudut pandang para ahli tersebut melihatnya, namun semuanya tidak terlepas dari latar belakang aliran pemikiran yang mereka anut sehingga dengannya lahirlah berbagai pendapat yang tentu saja diwarnai oleh aliran serta faham yang dianutnya.

Gustav Radbruch, seorang filosof hukum Jerman mengajarkan konsep tiga ide unsur dasar hukum, yang oleh sebagian pakar diidentikkan juga sebagai tiga tujuan hukum. Dengan lain perkataan, tujuan hukum adalah:

- a) Keadilan;
- b) Kemanfaatan;
- c) Kepastian Hukum.

Radbruch mengajarkan bahwa kita harus menggunakan “*asas prioritas*” dimana prioritas pertama selalu “keadilan”, barulah

“kemanfaatan”, dan terakhir barulah “kepastian”. Jadi asas prioritas yang ditawarkan Radbruch merupakan “*asas prioritas baku*”, dimana yang prioritas nomor satu selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian⁷⁹.

Tujuan Hukum adalah sekaligus keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum maka faktanya hal tersebut akan menimbulkan masalah. Tidak jarang antara kepastian hukum berbenturan dengan kemanfaatan, antara keadilan dengan kepastian hukum, dan antara keadilan terjadi benturan dengan kemanfaatan. Contoh yang mudah dipahami adalah jika hakim dihadapkan dalam sebuah kasus untuk mengambil sebuah keputusan adil. pembaruan oleh hakim melalui putusannya juga tidak bisa dilakukan secara maksimal, selain pengaruh *civil law system* yang menghendaki hakim mendasarkan diri secara ketat pada bunyi undang-undang meski undang-undang tersebut telah ketinggalan zaman. Maka penerapan keadilan dalam pembuatan putusan bukanlah hal mudah untuk dilakukan. Paradigma berpikir hakim juga lebih condong pada mendasarkan diri pada filsafat positivisme hukum. Melihat dari sudut pandang ini tujuan utama hukum menjadi bukan keadilan melainkan kepastian. Hanya hal yang bersifat pasti saja yang dapat dijadikan ukuran kebenaran. Ukuran adil cenderung disesuaikan dengan rasa keadilan pribadi masing-masing.

⁷⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, PT. Toko Gunung Agung, 2002, Jakarta, Hal. 83-84

Masyarakat pada umumnya masih beranggapan putusan hakim yang ada masih kaku dengan bunyi aturan dalam undang-undang. Keadilan adalah hak asasi yang harus dinikmati oleh setiap manusia yang mampu mengaktualisasikan segala potensi manusia. Tentu dalam hal ini akan memberikan nilai dan arti yang berbeda keadilan yang berbeda untuk terdakwa dan pihak lain yang jadi korban ketika hakim membuat putusan. Maka dalam hal ini bisa saja keadilan akan berdampak pada kemanfaatan bagi masyarakat luas. Tetapi ketika kemanfaatan masyarakat luas yang harus dipuaskan, maka nilai keadilan bagi orang tertentu mau tidak mau akan dikorbankannya. Maka keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum akan sangat sulit untuk ditegakkan secara bersama⁸⁰.

Hukum memiliki fungsi tidak hanya menegakkan keadilan tetapi juga menegakkan kepastian dan kemanfaatan. Berkaitan dengan hal tersebut asas prioritas yang telah ditelurkan Gustav Radbruch menjadi titik terang dalam masalah ini. Prioritas keadilan dari segala aspek lain adalah hal penting. Kemanfaatan dan kepastian hukum menduduki strata di bawah keadilan. Faktanya sampai saat ini diterapkannya asas prioritas ini membuat proses penegakan dan pemberlakuan hukum positif di Indonesia masih dapat berjalan.

⁸⁰ Omer, 2011, *Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch*, [www.http://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/10/07/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum-menurut-gustav-radbruch/](http://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/10/07/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum-menurut-gustav-radbruch/) diakses pada tanggal 20 Februari 2013.

Faktanya dilapangan ketiga tujuan hukum yang ditelurkan Gustav Radbruch tetap saja ada pertetangan. Dalam teori filsafat hukum juga selalu mengagungkan keadilan, mulai teori hukum alam sejak Socrates hingga Francois Geny, selalu mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Banyak teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil, semua menegaskan bahwa keadilan harus diagungkan. Keadilan harus dinomorsatukan, dan keadilan harus di atas segala-galanya untuk selalu diperjuangkan oleh setiap manusia. Itulah keadilan yang seharusnya selalu diperjuangkan⁸¹.

Maka demi tercapainya tujuan hukum yang menuntut kedamaian, ketentraman, kesejahteraan dan ketertiban dalam masyarakat. Asas prioritas dalam tujuan hukum yang ditelurkan Gustav Radbruch dapat dijadikan pedoman. Apalagi dengan kondisi masyarakat Indonesia yang berasal dari berbagai latar belakang. Asas prioritas yang mengedepankan keadilan daripada manfaat dan kepastian hukum menjawab persoalan kemajemukan di Indonesia. Tetapi menjadi catatan penerapan asas prioritas dapat dilakukan selama tidak mengganggu ketenteraman dan kedamaian manusia selaku subjek hukum dalam masyarakat⁸².

Pada mulanya, ajaran “prioritas baku” dari Gustav Radbruch dirasakan jauh lebih maju dan arif, ketimbang “ajaran ekstrem” yaitu

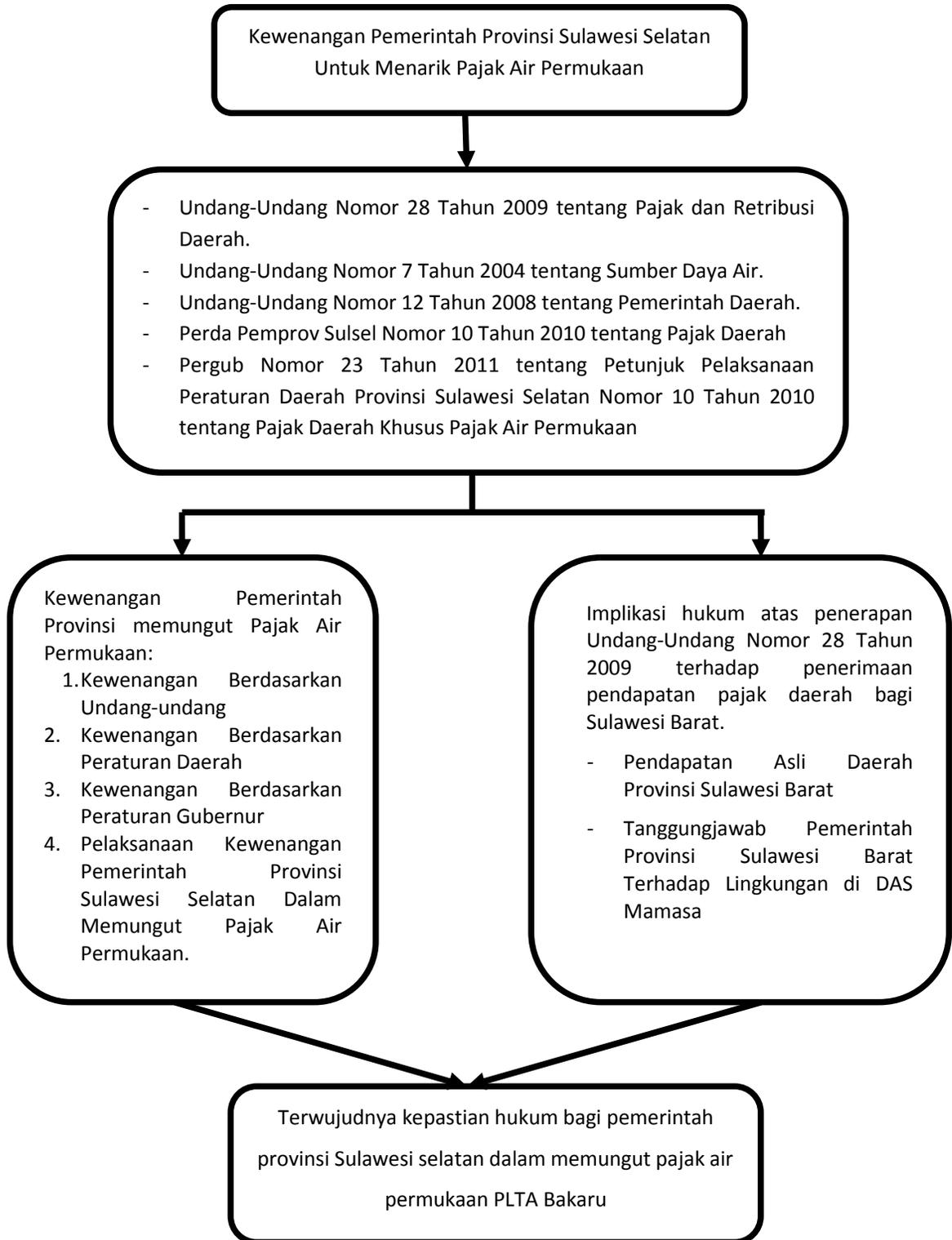
⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

ajaran etis, utilities dan normative-dogmatif, tetapi lama kelamaan, karena semakin kompleksnya kehidupan manusia di era multi modern, pilihan prioritas yang sudah dibakukan seperti ajaran Radbruch, kadang-kadang justru bertentangan dengan kebutuhan hukum dalam kasus-kasus tertentu. Sebab adakalanya untuk suatu kasus memang yang tepat adalah “keadilan” yang diprioritaskan ketimbang “kemanfaatan” dan “kepastian”, tetapi adala kalanya tidak mesti demikian. Mungkin untuk kasus-kasus lain justru kebutuhan menuntut “kemanfaatan”lah yang diprioritaskan ketimbang “keadilan” dan “kepastian”. Dan mungkin dalam kasus lain lagi justru “kepastian” yang harus diprioritaskan ketimbang “keadilan” dan “kemafaatan”. Akhirnya muncullah ajaran yang paling maju yang dapat kita namakan “prioritas yang kasuistis”⁸³.

⁸³ Achmad Ali, *Op. Cit* Hal. 84-85.

E. Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

Beberapa pengertian serta istilah yang berkenaan dengan pajak daerah antara lain:

- a. Kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.
- b. Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah tersebut.
- c. Air Permukaan adalah perairan yang terdapat di permukaan tanah yang terdiri dari perairan darat (sungai, danau, rawa) dan perairan laut.
- d. Pajak Air Permukaan adalah pajak yang dikenakan untuk pengambilan air sungai, danau, waduk, dan sejenisnya.
- e. Tarif Pajak Air Permukaan adalah tarif pajak yang digunakan untuk menghitung besarnya pajak terhutang atau pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak air permukaan.
- f. Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota.
- g. Retribusi adalah pungutan yang dikenakan kepada masyarakat dan dapat dipaksakan kepada mereka yang menggunakan fasilitas

Negara, dan masyarakat menerima balas jasa secara langsung atas pungutan yang dibayarnya.